



Dottorato di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza, Università di Roma - Intercenter, Università di Messina

Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
 Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
 Ordre juridique international et Droits de l'Homme

OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 5/2015

1. CONSIDERAZIONI GENERALI: NELLA RISOLUZIONE 2249 (2015) CONTRO L'ISIL IL CONSIGLIO DI SICUREZZA DESCRIVE MA NON SPIEGA!

La [risoluzione 2249 \(2015\)](#) sullo Stato Islamico (nella terminologia consigliare «*Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL, also known as Da'esh)*»), adottata dal Consiglio di sicurezza unanime il 20 novembre 2015, non incide sulla realtà, ma ha almeno il pregio di descriverla. Cosa non del tutto scontata se si pensa a recenti ed importanti precedenti della prassi consigliare, come, ad esempio, alla rappresentazione mediatica ed artefatta della crisi libica offerta dalle [risoluzioni 1970 \(2011\)](#) e [1973 \(2011\)](#), in cui il Consiglio faceva riferimento alla repressione di dimostrazioni pacifiche ad opera di un regime sanguinario e non al palesarsi e poi allo scoppio di una guerra civile in gran parte eterodiretta.

Beninteso, si tratta di una rappresentazione limitata al posizionamento del problema che non offre alcuna lettura ricostruttiva sulle cause e sugli errori che hanno contribuito al sorgere e all'affermarsi del «Califfato Nero», né tantomeno individua un ruolo concreto per il Consiglio di sicurezza nell'azione internazionale finalizzata al suo depotenziamento. Si tratta, appunto, di una risoluzione «descrittiva» che, da una parte, illustra le caratteristiche peculiari dello Stato Islamico che ne fanno una patologia senza precedenti delle relazioni internazionali e, dall'altra, rinvia alla risposta sostanzialmente anarchica delle grandi Potenze. Come emergerà più avanti, infatti, il Consiglio utilizza lo stratagemma dialettico di chiedere agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie alle quali, in realtà, questi ultimi hanno già fatto ampiamente ricorso in assenza di alcuna legittimazione o anche di un semplice coordinamento internazionale. Che, del resto, non viene stabilito dalla risoluzione 2249 (2015), che anche sotto profilo si limita, in maniera quasi paradossale, a fornire una rappresentazione realista della marginalizzazione del ruolo consigliare.

Pur nei limiti individuati, entriamo nel merito della narrativa consigliare. Il punto di partenza è rappresentato dalla descrizione dello Stato Islamico contenuta nel quinto considerando della risoluzione: «*by its violent extremist ideology, its terrorist acts, its continued gross systematic and widespread attacks directed against civilians, abuses of human rights and violations of international humanitarian law, including those driven on religious or ethnic ground, its eradication of cultural heritage and trafficking of cultural property, but also its control over significant parts and natural resources across Iraq and Syria and its recruitment and training of foreign terrorist fighters whose threat affects all regions and Member States, even those far from conflict zones, the Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL, also known as Da'esh), constitutes a global and unprecedented threat to international peace and security*». La qualificazione come «senza precedenti» e «globale» della minaccia costituita dallo Stato Islamico presenta un indubbio interesse e merita un'analisi nel suo dettaglio e significato giuridico. L'elemento di novità insito nella descrizione dello Stato Islamico offerta dal Consiglio, che consente di fare riferimento alla portata «senza precedenti» della sua minaccia (da intendersi nello stesso tempo come «eccezionale» e «sconosciuta»), è rappresentata dal

riconoscimento che si tratta non soltanto di una entità terroristica pseudo-religiosa che perpetra crimini ripugnanti, ma anche di un partito insurrezionale che controlla «*significant parts and natural resources across Iraq and Syria*». La consapevolezza maturata dal Consiglio della natura bifronte dello Stato Islamico, pur potendo apparire scontata, essendo tra l'altro insita nella sua stessa denominazione, segna un passaggio importante nella prassi consigliare che in precedenza non era andata oltre l'inquadramento di questa entità nella lotta al terrorismo internazionale (nel senso indicato, cfr. su questo Osservatorio, R. CADIN, [*Il Consiglio di sicurezza torna a legiferare nella risoluzione 2178 \(2014\) sui "combattenti terroristi stranieri"*](#), in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 4/2014, p. 857 ss.) con conseguenze negative sulla comprensione del fenomeno e sull'elaborazione di strategie idonee a depotenziarlo. Del resto, nello stesso errore capitale era incorsa l'attuale amministrazione statunitense, come evidenzia in maniera efficace A.K. CRONIN, [*ISIS IsNot a Terrorist Group. Why Counterterrorism Won't Stop the Latest Jihadist Threat*](#), in *Foreign Affairs*, marzo/aprile 2015: «*In a nationally televised speech last September explaining his plan to "degrade and ultimately destroy" ISIS, U.S. President Barack Obama drew a straight line between the group and al Qaeda and claimed that ISIS is "a terrorist organization, pure and simple" This was mistaken; ISIS hardly fits that description, and indeed, although it uses terrorism as a tactic, it is not really a terrorist organization at all. Terrorist networks, such as al Qaeda, generally have only dozens or hundreds of members, attack civilians, do not hold territory, and cannot directly confront military forces. ISIS, on the other hand, boasts some 30,000 fighters, holds territory in both Iraq and Syria, maintains extensive military capabilities, controls lines of communication, commands infrastructure, funds itself, and engages in sophisticated military operations. If ISIS is purely and simply anything, it is a pseudo-state led by a conventional army. And that is why the counterterrorism and counterinsurgency strategies that greatly diminished the threat from al Qaeda will not work against ISIS*». La natura pseudo-statale dello Stato Islamico è stata evocata anche da Ben Emmerson, Relatore speciale sulla tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo internazionale, nel Rapporto annuale presentato al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite nel giugno 2015. In tale [*Rapporto*](#) (A/HRC/29/51, 16 giugno 2015), si sottolinea che «*[s]ince the inception of ISIL, its priority has been the construction of a so-called State. In pursuance of this goal, on 29 June 2014, the leader of ISIL renamed the group the "Islamic State" and declared it a caliphate. ISIL now controls territory in Iraq and the Syrian Arab Republic in which an estimated 8 million individuals live*» (p. 5, par. 15) e si conclude che «*ISIL is an organized group that functions under a formalized command with an essentially vertical and hierarchical command structure. It is composed of an armed force, an administrative wing and a religious wing, all under the control of the self-proclaimed caliph, Al-Baghdadi. It operates a harsh, rigid administrative system that is based on provinces and comprises the Al-Hisbah morality police, the general police force, courts and entities managing recruitment, tribal relations and education*» (p. 6, par. 20). Forse nell'ambito dello sforzo descrittivo in commento, il Consiglio di sicurezza avrebbe potuto isolare e valorizzare un ulteriore elemento che, a parere di chi scrive, sintetizza ed amplifica i precedenti e rende realmente inedita la minaccia rappresentata dallo Stato Islamico: il fatto che questa entità non soltanto non rispetta norme, principi, valori e tantomeno la storia, la cultura o i confini, ma ripudia apertamente e radicalmente il diritto internazionale quale sistema giuridico idoneo a regolare i rapporti nell'ambito della comunità internazionali. In altri termini, mentre non mancano (... *sic*) Stati, nonché gruppi di insorti che aspirano a diventare tali, che praticano il terrorismo e perpetrano crimini internazionali senza mettere per questo in discussione la loro sottoposizione al diritto internazionale, la comparsa di una entità parastatale che rifiuta qualsiasi parametro giuridico che non sia di derivazione pseudo-religiosa è veramente senza precedenti e pone nuovi problemi di difficile soluzione.

Quanto invece alla natura "globale" della minaccia rappresentata dallo Stato Islamico, detta qualificazione è in linea con la prassi consigliare in materia di lotta al terrorismo e, nello specifico, deriva sia dal fenomeno dei "combattenti terroristi stranieri" (non a caso, nel sesto paragrafo del dispositivo il Consiglio invita gli Stati membri «*to intensify their efforts to stem the flow of foreign terrorist fighters to Iraq and Syria and to prevent and suppress the financing of terrorism*») sia dalla collegata «*capability and intention to carry out further attack*» da parte di questa entità, oltre a quelli tristemente noti che hanno originato la risoluzione in esame (primo paragrafo del dispositivo in cui il Consiglio considera «*such acts of terrorism as a threat to peace and security*»).

La capacità dello Stato Islamico di perpetrare sanguinari attacchi terroristici in ogni parte del globo introduce la tematica delle reazioni consentite agli Stati vittima di tali atti che è strettamente collegata alla *vexata quaestio* dell'uso della forza e della legittima difesa nei confronti di attori non statali che hanno basi territoriali in Stati terzi che non hanno la volontà o la capacità di distruggerle. Sotto questo profilo, ci si poteva aspettare una presa di posizione chiara del Consiglio di sicurezza, non tanto al fine di determinare lo stato del diritto internazionale in materia, quanto per legittimare nel caso concreto, tramite un'autorizzazione all'uso della forza, le differenti e discutibili iniziative militari intraprese da diverse Potenze contro lo Stato Islamico nell'ambito del conflitto siriano. Niente di tutto questo e, nonostante l'interesse che la risoluzione 2249 (2015) ha suscitato negli ambienti dottrinari proprio su questi aspetti (si veda, ad esempio, D. AKANDE, M. MILANOVIC, [*The Constructive Ambiguity of the Security Council's ISIS Resolution*](#), in *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 21 novembre 2015), si può tranquillamente affermare che la montagna ha partorito il classico topolino.

In primo luogo, manca del tutto una qualunque autorizzazione all'uso della forza. Il Consiglio di sicurezza, infatti, «*[c]alls upon Member States that have the capacity to do so to take all necessary measures, in compliance with international law, in particular with the United Nations Charter, as well as international human rights, refugee and humanitarian law, on the territory under the control of ISIL also known as Da'esh, in Syria and Iraq, to redouble and coordinate their efforts to prevent and suppress terrorist acts committed specifically by ISIL also known as Da'esh as well as ANF, and all other individuals, groups, undertakings, and entities associated with Al Qaeda, and other terrorist groups, as designated by the United Nations Security Council [...] and to eradicate the safe haven they have established over significant parts of Iraq and Syria*» (quinto paragrafo del dispositivo). Anche se il ricorso alla formula autorizzatoria classica «*all necessary measures*» può apparire equivoco, il Consiglio si limita ad esortare gli Stati a raddoppiare e a coordinare i loro sforzi nella lotta allo Stato Islamico, facendo quindi logicamente riferimento ad attività militari che, com'è ampiamente noto, sono già in corso da diverso tempo nei territori controllati da questa entità. Né il dispositivo in commento può essere interpretato nel senso di legittimare secondo il diritto internazionale e il diritto onusiano gli interventi militari di diversi Paesi occidentali (Stati Uniti, Regno Unito e Francia) in territorio siriano in assenza del consenso governo legittimo di questo Paese. Infatti, l'invito del Consiglio di sicurezza agli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie nel territorio siriano ed iracheno sotto il controllo dello Stato Islamico non giustifica il ricorso all'uso della forza in deroga al diritto internazionale e alla Carta delle Nazioni Unite, che, al contrario, come espressamente prevede il dispositivo appena citato, deve avvenire nel rispetto della legalità internazionale. Del resto, il riferimento al doveroso rispetto della Carta delle Nazioni Unite è stato inserito su pressante richiesta della Federazione Russa proprio a questo fine e così è stato interpretato dalla generalità dei membri del Consiglio. A tal riguardo, dal resoconto informale dei negoziati risulta che «*Russia insisted that a reference to the UN Charter be inserted and France agreed. It seems most Council members agree that a reference to the UN Charter inserted in this particular operative paragraph can be construed as a reference to article 51 on self-defence, as well as to the principle of state sovereignty*» ([*Adoption of a Resolution on Counter-Terrorism*](#), in *What's in Blue*, 20 novembre 2015). Tutto ciò trova conferma nel discorso tenuto in seno al Consiglio dal rappresentante russo dopo l'approvazione della risoluzione, secondo cui «*[p]hile resolution 2249 (2015) was prepared in extraordinary circumstances and with a very tight time frame, the French delegation did take on board Russia's important amendments. We are convinced that the Charter of the United Nations should be an important foundation in combating international terrorism as it relates to the use of force. We felt it important that that be reflected in the text, as in fact it now is*». Di conseguenza, a parere della Federazione Russa, «*the French resolution is a political appeal, rather than a change to the legal principles underlying the fight against terrorism*» ([verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza del 20 novembre 2015, UN Doc. S/PV.7565, p. 5).

Alla luce di quanto precede, è chiaro che la risoluzione 2249 (2015) si limita a evocare indirettamente il problema (quello dei limiti giuridici spazio-temporali all'esercizio del diritto alla legittima difesa contro attori non statali nella lotta al terrorismo internazionale) senza risolverlo né nel caso concreto delle misure militari che possono essere adottate contro lo Stato Islamico nei territori sotto il suo controllo

in Siria ed Iraq, né tantomeno in linea astratta. La ragione dell'inerzia del Consiglio di sicurezza è naturalmente l'esistenza di una divisione tra i suoi membri, e più in generale nella comunità internazionale, sullo stato in materia del diritto internazionale generale e sull'interpretazione delle rilevanti disposizioni della Carta delle Nazioni Unite. A questo proposito, la posizione dei tre membri permanenti occidentali pare univocamente ispirata alla teoria della legittima difesa permanente e diffusa contro le minacce terroristiche globali che non riconosce alcun limite temporale o spaziale alla possibilità di colpire lo Stato Islamico, Al-Qaida o altri gruppi terroristici ad essi collegati.

Qualche remora pare emergere dalla posizione francese, secondo cui «*the events of 13 November were an armed aggression against France. Our military action, of which we informed the Security Council from the outset and which was justified as legitimate collective self defence, can now also be characterized as individual self-defence, in accordance with Article 51 of the Charter of the United Nations*» (verbale della riunione del Consiglio di sicurezza del 20 novembre 2015, cit., p. 2). In realtà, il rilievo attribuito agli attacchi terroristici di Parigi non cambia la sostanza anche giuridica della questione sia perché essi sono qualificati come «*an act of war against France*» (*idem*) che di conseguenza giustificerebbe la reazione militare francese a tempo indefinito fino alla completa distruzione dello Stato Islamico, sia perché la Francia, già prima dei suddetti attentati, era intervenuta militarmente contro lo Stato Islamico in territorio siriano invocando la legittima difesa collettiva, sulla base della richiesta del governo iracheno e della correlata necessità di colpire le basi in Siria di questa entità che alimentavano il conflitto in Iraq. Del resto, la prassi degli Stati Uniti e ultimamente anche del Regno Unito è ormai orientata a considerare sufficiente la minaccia attuale ed imminente di attentati contro i due Paesi posta dallo Stato Islamico per integrare l'accertamento di un «*armed attack*» ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite e invocare la legittima difesa individuale (così, ad esempio, la [lettera](#) inviata il 7 settembre 2015 dal rappresentante permanente del Regno Unito al Presidente del Consiglio di sicurezza; cfr. anche il brillante commento di N. BHUTA, [On Preventive Killing](#), in *EJIL: Talk!*, 17 settembre 2015). In altri termini, la circostanza di essere vittime di un'attacco terroristico paragonabile, quanto alla sua gravità e ai danni da esso prodotti, ad un attacco armato mantiene una sua rilevanza mediatica, politico e financo giuridica, ma non è più ritenuta dalle Potenze occidentali la *conditio sine qua non* per poter invocare la legittima difesa nella guerra globale al terrorismo.

Non è questa certamente la sede per sottoporre a critica compiuta le innumerevoli forzature che sono alla base della teoria della legittima difesa permanente contro le minacce terroristiche globali (per una puntuale rassegna delle differenti posizioni dottrinarie, cfr. su questa Rivista N. COLACINO, [From Just War to Permanent Self-Defence: The Use of Drones in Counterterrorism and its Questionable Consistency with International Law Standards](#), in *Rivista Ordine internazionale e diritti umani*, 2015/4, p. 607 ss.), ma pare doveroso evidenziarne le criticità principali sotto il profilo sistematico che hanno un impatto sul diritto onusiano e sulle competenze del Consiglio di sicurezza:

- in primo luogo, la pretesa di utilizzare la forza contro un'entità non statale in assenza della richiesta dello Stato territoriale, sulla base dell'argomento che quest'ultimo non ha la capacità di annichilire una minaccia terroristica operante al suo interno (il cd. «*unwilling or unable test*» nella sua essenza più discutibile), genera una contraddizione normativa tra il divieto dell'uso della forza e il diritto alla legittima difesa che non è inquadrabile nella particolare logica giuridica che tradizionalmente regola i rapporti tra questi due regimi nel diritto internazionale e in quello onusiano: una dialettica tra regola ed eccezione in cui quest'ultima rafforza la prima perché invocabile solo in caso di violazione della regola ed esclusivamente nei confronti dell'autore di tale violazione;

- al contrario, la teoria e la prassi della legittima difesa permanente nella guerra globale al terrorismo non soltanto insidiano obiettivamente la regola, ma rischiano di creare un regime parallelo e concorrente a causa della proliferazione dell'uso della forza determinato dal fenomeno della “destatalizzazione” e dalla correlata affermazione di entità terroristiche parastatali (quali lo Stato Islamico) che cercano di riempire il vuoto creato dal fallimento o dalla destabilizzazione degli Stati “fragili” o “impovertiti” (sulla

“destatalizzazione”, cfr. su questo numero della Rivista R. CADIN, [*Petrol-regimi \(et similia\) in via d'estinzione*](#), in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 5/2015, p. 879 ss.);

- tale regime concorrente non ha confini giuridicamente predeterminabili sia perché non incontra per definizione limiti spaziali o temporali al suo ambito di applicazione (la “guerra globale al terrorismo” è l'altra faccia della medaglia della “legittima difesa permanente”), sia perché tutti i suoi elementi costitutivi sono oggetto di forte contestazione o di differenti interpretazioni (si pensi alla stessa definizione di “terrorismo” o alla possibilità di equiparare una “minaccia attuale ed imminente di attacchi terroristici” ad un “attacco armato”);

- a nostro parere, se nel medio-lungo periodo il diritto internazionale ha la possibilità di sterilizzare gli aspetti più eversivi insiti nella legittima difesa nei confronti di attori non statali e di riportarla a sistema (ad esempio, a questo fine è auspicabile una evoluzione dei criteri sull'attribuzione agli Stati dei fatti illeciti commessi da privati), nella situazione di emergenza creata dalle catastrofi geopolitiche ed umanitarie contemporanee un ruolo decisivo spetta al Consiglio di sicurezza che non può limitarsi ad invocare il diritto internazionale senza intervenire per farlo rispettare o, almeno, per depotenziare le situazioni di crisi;

- in particolare, pare necessario inquadrare la legittima difesa contro attori non statali nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva e farlo in via principale (e non solamente strumentale ed eventuale come avviene nel regime tradizionale applicabile agli attacchi armati statali) attraverso una interpretazione innovativa/evolutiva dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite che dovrebbe svilupparsi attraverso due passaggi principali:

- fin da subito, le misure decise dal Consiglio di sicurezza per pacificare una situazione di crisi, incluse quelle finalizzate a regolare e coordinare l'uso unilaterale della forza contro entità terroristiche a titolo di ... legittima difesa, dovrebbero essere considerate come *«the measures necessary to maintain international peace and security»* che ai sensi dell'art. 51 inibiscono la continuazione dell'esercizio dell'autodifesa;

- in prospettiva, prendendo spunto dalla seconda parte spesso dimenticata dell'art. 51 (*«Measures taken by Members in the exercise of this right of self defense shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security»*), le misure unilaterali di legittima difesa contro attori non statali in assenza di una richiesta dello Stato territoriale dovrebbero essere soggette ad un regime di previa autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza sulla base dell'argomento principale che esse creano una situazione di proliferazione dell'uso della forza che mina l'autorità del Consiglio e la sua stessa responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

La situazione attuale in Siria ed Iraq dimostra l'assoluta necessità di riportare il conflitto contro lo Stato Islamico nel quadro della sicurezza collettiva nei termini appena indicati. Anche perché non possono escludersi ulteriori complicazioni: cosa succederebbe se il Presidente della Federazione Russa Putin decidesse di iniziare a bombardare le basi terroristiche nel territorio iracheno a titolo di legittima difesa ... collettiva, ovvero invocando in maniera speculare lo stesso argomento (il Governo iracheno non riesce ad impedire che il proprio territorio sia utilizzato dallo Stato Islamico per aggredire la Siria) avanzato dalle Potenze occidentali per giustificare l'adozione di misure militari in Siria?

È dunque facile concludere che l'ambiguità che caratterizza la risoluzione 2249 (2015) sullo Stato Islamico, che neanche impone un coordinamento tra i Paesi belligeranti, non è “costruttiva”, ma distruttiva di quello che resta del sistema onusiano di sicurezza collettiva.

RAFFAELE CADIN